



Compte d'affectation spéciale Contrôle de la circulation et du stationnement routiers

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2015

Contrôle de la circulation et du stationnement routiers

Programme 751 – Radars (intérieur)

Programme 752 – Fichier national du permis de conduire (intérieur)

Programme 753 – Contrôle et modernisation de la politique de circulation et du stationnement routier (intérieur)

Programme 754 – Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routière (intérieur)

Programme 755 – Désendettement de l'Etat (finances et comptes publics)

Soldes CAS « contrôle de la circulation et du stationnement routier » - Exécution 2015 (en M€)

| | |
|--------------------------|----------|
| Recettes - LFI | 1 377,10 |
| Solde - LFI | 0 |
| Recettes - Exécution | 1 328,70 |
| Solde - Exécution | 43,10 |
| Solde cumulé - Exécution | 798,62 |

Sources : LR 2014, LFI 2015 et RAP 2015

Synthèse

Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

Le compte d'affectation spéciale (CAS) Contrôle de la circulation et du stationnement routiers, retrace depuis 2006 l'emploi de la majeure partie du produit annuel des amendes issues de la circulation et du stationnement routiers. Modifiées en 2011 et en 2012, les règles de fonctionnement de ce compte n'ont pas été modifiées en 2015 et forment un dispositif budgétaire à l'architecture complexe¹.

Comme les années précédentes, la prévision des recettes a été trop optimiste, mais mieux ajustée qu'en 2014. Ces recettes ont augmenté de **2,9%** entre 2014 et 2015.

En 2015, les prévisions s'élevaient à **1,671 Md€** pour le total des recettes perçues par l'Etat au titre de ces amendes et à **1,377 Md€** pour celles affectées au CAS. Le total des recettes effectives s'élève fin 2015 à **1,562 Md€** et à **1,329 Md€** pour le CAS, soit **85%** du produit total des amendes.

En 2014, les prévisions s'élevaient à **1,727 Md€** pour le total et à **1,402 Md€** pour le CAS ; en exécution, les recettes s'élevaient à **1,517 Md€** pour le total des recettes et à **1,315 Md€** pour le CAS, soit **84%** du produit total des amendes.

En 2014, l'écart entre prévision et exécution était de **210 M€** pour le total des recettes et de **87M€** pour le CAS. En 2015, il n'est plus que de **64 M€** pour le total des recettes et de **43,1 M€** pour le CAS.

1,680 Md€ de recettes totales ont été budgétées pour 2016 (PAP 2016).

L'ensemble des recettes perçues au titre des amendes issues de la circulation et du stationnement routier fait l'objet d'un prélèvement au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, l'AFIFT, (**233,2 M€** soit 14,5 % du produit total en 2015 contre 15,9 % en 2014) et du fonds interministériel de prévention de la délinquance -FIPD- (**45 M€** au FIPD soit 2,8 % du total en 2015). Le solde est réparti selon des règles qui varient selon les bénéficiaires. Le montant de certaines dépenses n'est plafonné que par le montant des recettes constatées.

¹ Voir Annexe 1

Le CAS reçoit donc 85% du produit de l'ensemble des amendes issues de la circulation et du stationnement routiers. Cette recette est répartie en deux sections : **239 M€** pour la section 1 (contrôles automatisés), soit 18 % des recettes du CAS et **1090,6 M€** pour la section 2 (stationnement et circulation routières).

Les recettes du CAS financent des dépenses diverses, ventilées sur cinq programmes distincts, dont les crédits sont plafonnés par la loi de finances initiale pour les trois premiers :

- la gestion de l'ensemble du dispositif automatisé du contrôle de la vitesse sur les routes (radars), supportée par le programme 751,
- la gestion du fichier national du permis de conduire (courriers de toute nature liés aux contraventions et gestion des points) par le programme 752,
- la dématérialisation de l'émission des procès-verbaux et de la gestion des infractions au code de la route par le programme 753.

Ces trois programmes représentent un peu plus de 20% des crédits ouverts sur le CAS en 2015 (**269 M€**).

Destiné à financer l'amélioration des infrastructures routières et des transports en commun, le programme 754 enregistre les versements aux collectivités territoriales (départements, communes et groupement de communes) qui représentent près de 48 % des recettes du CAS en 2015.

L'action unique du programme 755 (31 % des recettes du CAS en 2015) se traduit par un reversement au budget général du solde de la section 2, contribuant au désendettement de l'Etat.

Une subvention versée à l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) est portée par les programmes 751 et 753. Elle s'élève en 2015 à **113,6 M€** (122,9 M€ en 2014), soit presque la moitié des dépenses du CAS consacrées à la gestion de la partie automatisée du dispositif national de contrôle de la vitesse (217 M€ en LFI). Le fond de roulement de l'ANTAI, qui n'est pas inscrit dans le périmètre du CAS, s'élève au 31 décembre 2015 à **30,04 M€**, soit un

niveau très supérieur à celui de la norme prudentielle, évalué à environ 14,5 M€ pour cet opérateur.

En 2015, la fraction du produit des amendes directement affectée à la prévention de la mortalité sur les routes (contrôle automatisé de la vitesse via le CAS et amélioration des infrastructures routières via la subvention à l'AFITF) est d'environ 32 %².

Les dépenses imputées sur le CAS ne représentent qu'une partie des dépenses publiques affectées au contrôle des infractions au code de la route³ et, plus généralement, de l'effort financier consenti par l'Etat pour la sécurité routière, récapitulé dans le document de politique transversale du même nom dont le ministre de l'intérieur est le chef de file⁴.

Appréciation d'ensemble

Le fondement juridique de l'existence du compte reste posé au regard de la LOLF, qui prévoit que l'affectation directe de recettes à des dépenses reste une exception et qui lie les opérations budgétaires d'un CAS aux recettes. Or, une partie conséquente du produit des amendes ne finance pas d'opérations liée aux transports ou à la sécurité routière : une fois retranchés les 30 M€ affectés au programme 753, 47 % des recettes de la section 2 continuent d'abonder en 2015 le budget général de l'Etat et concourent à l'objectif de retour à l'équilibre des comptes publics.

La gestion de la mission en 2015 appelle des observations sur la distinction toujours incertaine entre le produit des amendes de la circulation routière et celui des autres amendes. Une présentation des données consolidées des recettes de l'ensemble du champ contraventionnel, distinguant chaque catégorie d'infraction et son taux de recouvrement, donnerait plus de lisibilité et permettrait d'avoir une vision plus immédiate de la performance du CAS. Les informations sur les taux de substitution des PV à souche par les PV électroniques progressent d'un PAP à l'autre mais les données sur les taux de recouvrement respectifs des différentes catégories d'amendes sont toujours manquantes, alors que

² 518,1 M€ (239 M€ = total section 1) + 30 M€ (P753 de la section 2) + 233,2 M€ (subvention AFITF) / 1,607 Md€ en 2015.

³ Les dépenses imputées sur le CAS ne comprennent pas celles du titre 2 des programmes 176-*Police nationale*, 152-*Gendarmerie nationale* et 166 « justice judiciaire », concourant au fonctionnement du dispositif.

⁴ En 2015, les dépenses des programmes 751, 752, 753 et 754 du CAS représentent environ 15% des crédits concourant à la politique transversale de sécurité routière (DPT 2016)

les forces de l'ordre sont désormais équipées à 100% de matériel de verbalisation électronique pour le traitement des infractions routières.

Le CAS se caractérise par l'importance des reports de crédits, dont le total s'élève à **798,6 M€** en fin d'exercice 2015, équivalent à près de 60% du total des recettes de l'année.

Pour l'essentiel, ce montant élevé s'explique par le fonctionnement du programme 754, qui présente un décalage structurel de plus d'un an entre l'encaissement du produit des amendes en année N et le versement de la part de ce produit allouée aux communes et à leurs groupements en N + 1 sur la base des statistiques relatives aux recouvrements en N-1. Les autres reports résultent d'une caractéristique commune aux comptes d'affectation spéciale, à savoir l'ouverture simultanée d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) d'un montant égal, disponibles dès encaissement des recettes.

A l'évidence, pour les acquisitions d'équipements très spécifiques par les marchés à bons de commandes pilotés par la direction de la sécurité et de la circulation routière (DSCR), les paiements sont nécessairement postérieurs et fractionnés.

Toutefois, le programme 751-Radars présente des reports importants et réguliers en CP depuis 2011, reports dont le montant atteint fin 2015 près de la moitié des crédits du programme, dont **90,7 M€** de restes à payer⁵. Comme le souligne le CBCM du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer⁶, si le décalage entre AE et CP pouvait se justifier en période d'amorçage du CAS, son amplitude suscite en 2015 des interrogations substantielles et laisse supposer non seulement une dotation initiale trop importante mais aussi un recours excessif et constant au sur-engagement.

Les **recettes** constatées sur le CAS en 2015 s'élèvent à **1 328,7M€** (+ 1%) et les **dépenses** à **1 285 M€** (- 4%), laissant un solde budgétaire

⁵ Source CHORUS (*inf bud 42*)

⁶ Note du Contrôleur général, chef du département du contrôle budgétaire du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie adressée à la Direction du budget le 14 janvier 2016.

de l'exercice positif de **43,1 M€**. Le solde comptable est de **798,6 M€ au 31 décembre 2015**, en augmentation de près de 5% par rapport à 2014. Cette augmentation serait due à la conjonction de la baisse des dépenses et de l'amélioration de l'encaissement des recettes au dernier trimestre 2015, dont le caractère conjoncturel devra être confirmé en 2016.

Régularité

Pas d'observations

Performance

Les objectifs de performance attachés aux programmes qui en disposent semblent pertinents et leurs attendus sont développés dans le DPT Sécurité routière. Le nombre et le contenu des indicateurs ont évolué au cours des dernières années pour plus de clarté et ont gagné en précision.

Soutenabilité budgétaire

Au regard des exigences de soutenabilité, la mission dispose des crédits nécessaires à la réalisation de ses objectifs, dès lors qu'ils sont limités au fonctionnement et à la modernisation de la partie automatisée du dispositif de contrôle portés par les programmes 751, 752 et 753. En 2015, leur financement a été de 268,1 M€⁷, soit 16,7 % du produit des amendes (1 607,7 M€ au total). Les crédits disponibles en 2015 sur ces programmes sont supérieurs ou égaux aux crédits ouverts en LFI.

La soutenabilité pourrait devenir plus incertaine si la politique de sécurité routière se traduisait par une évolution vertueuse des comportements des usagers de la route entraînant une forte diminution des infractions. Ceci ne semble pas être le cas puisque le produit des amendes est reparti à la hausse en 2015, après un léger fléchissement depuis 2012, en raison de l'augmentation de la vitesse moyenne des véhicules et de l'accidentalité routière. Il semble peu probable que les recettes du CAS connaissent une baisse significative d'ici la mise en

⁷ Correspondant aux crédits ouverts en LFI 2015 sur les trois programmes opérationnels du CAS 751, 752 et 753.

place de la décentralisation et de la dépenalisation du stationnement payant au 1^{er} janvier 2018.

Le budget de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) devra faire l'objet d'un suivi attentif au regard du nouveau périmètre de son activité⁸, l'opérateur participant de manière significative à la performance de la mission.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

La Cour avait formulé au titre de 2014 les trois recommandations suivantes :

1- préparer la suppression du CAS, qui manque de justification dans son principe et que la perspective de la décentralisation du stationnement payant et la tendance à la baisse des autres recettes rendent, de toute façon, pertinente à terme ;

2- dans l'immédiat, établir la programmation budgétaire en fonction de prévisions de recettes prenant mieux en compte les informations disponibles au moment du vote de la loi de finances initiale.

3- en tenant compte de la décentralisation du stationnement payant, supprimer le partage formel du CAS en deux sections et réduire le nombre de programmes, source de complexité.

Les recommandations antérieures de la Cour sur la suppression des sections du compte, le plafonnement de l'ensemble des dépenses et, à terme, la suppression du CAS lui-même n'ont pas le soutien de l'administration. La direction générale des collectivités locales (DGCL), notamment, considère cette proposition inopportune

⁸ Modifié par le décret n°2015-575 du 27 mai 2015

Au demeurant, la recommandation n°1 relative à la suppression du CAS ne semble plus d'actualité au regard du calendrier comme de la complexité du chantier de la dépenalisation et de la décentralisation des amendes de stationnement, dont la mise en œuvre a été reportée au 1^{er} janvier 2018. Par ailleurs, le législateur ayant voulu que cette réforme soit neutre pour le budget de l'Etat, elle ne remet théoriquement en cause ni le principe, ni l'équilibre général du CAS.

La délégation à la sécurité et la circulation routières (DSCR) est favorable, pour ce qui la concerne, à la fusion des programmes 751,752 et 753 dont elle est responsable depuis 2011 et prépare des propositions allant dans ce sens pour 2017.

La recommandation formulée en 2013 et en 2014 sur la nécessité de prévisions de recettes tenant mieux compte des informations disponibles au moment du vote du budget est maintenue en 2015. Elle vise tout particulièrement en 2015 l'élaboration et l'exécution du programme 751.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

1- Etablir la programmation budgétaire en fonction de prévisions de recettes prenant mieux en compte les informations disponibles au moment du vote de la loi de finances initiale afin d'obtenir une meilleure adéquation entre la ressource mobilisée et le besoin réel de financement. Réduire le décalage important entre AE et CP du programme 751 en procédant à une analyse rigoureuse de l'état des engagements ouverts depuis 2011.

2- Consolider la tutelle de la DSCR sur l'opérateur ANTAI et améliorer le suivi de sa gestion.

3- Sans attendre, supprimer dès 2017 le partage formel du CAS en deux sections et réduire le nombre de ses programmes, source de complexité.

4- Anticiper les effets de la décentralisation et de la dépenalisation du stationnement payant au 1^{er} janvier 2018 sur le programme 754 et sur l'équilibre général du CAS.

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Synthèse | 3 |
| Introduction et présentation | 12 |
| 1 Le résultat 2015 et la gestion des crédits | 19 |
| 1.1 Le résultat de 2015 | 19 |
| 1.2 La programmation des crédits et l’évaluation des recettes | 29 |
| 1.3 La gestion des crédits en cours d’exercice | 33 |
| 2 Les grandes composantes de la dépense | 36 |
| 2.1 Les dépenses par programme | 36 |
| 2.2 Les dépenses par titre | 38 |
| 2.3 L’agence nationale de traitement automatisé des infractions - ANTAI | 39 |
| 3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires..... | 42 |
| 3.1 La régularité de l’exécution budgétaire | 42 |
| 3.2 La soutenabilité budgétaire | 44 |
| 3.3 La démarche de performance | 47 |
| 4 Recommandations de la Cour | 51 |
| 4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014..... | 51 |
| 4.2 Recommandations formulées au titre de la gestion 2015 | 52 |

Introduction et présentation

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* » contribue à l'objectif gouvernemental de réduction du nombre d'accidents et de tués sur les routes de France, objectif stratégique porté par le programme 207 « Sécurité et éducation routière » de la mission Sécurités, auquel il concourt.

Ce compte d'affectation spéciale recueille en 2015 la majeure partie du produit annuel des amendes sanctionnant les infractions aux règles de la circulation et du stationnement routier (82,7% en 2015) et vise à faciliter leur traçabilité ainsi que celle des dépenses afférentes, par principe destinées à l'amélioration de la sécurité routière. Le plafond des recettes du compte est fixé par la loi (1,38 milliards d'euros prévus en LFI 2015) : il correspond au produit des amendes perçues au moyen des « systèmes automatisés de contrôle –sanctions de la vitesse » (les radars) auquel s'ajoute le produit des autres amendes de police de la circulation et du stationnement.

L'année 2015 présente du point de vue de la sécurité routière un bilan contrasté et confirme la tendance à l'augmentation des morts sur la route depuis 2013 (+ 7,7 %), après dix années consécutives de diminution des vitesses moyennes enregistrées, notamment grâce au développement de l'implantation des radars. D'après l'ONISR⁹, une vitesse excessive ou inadaptée serait la première cause de ce retournement de tendance. Le comité interministériel de la sécurité routière du 2 octobre 2015, présidé par le Premier ministre, a prévu de refondre la « stratégie radars » en cours dès 2016 et de renforcer l'ensemble du dispositif de contrôle de la vitesse sur les routes. Il a porté à 4 700 au lieu de 4 200 le nombre de radars implantés en France à échéance de trois ans, soit fin 2018.

Par ailleurs, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République avait initialement prévu l'entrée en vigueur de l'article 63 sur la dépenalisation et la décentralisation du

⁹ Observatoire national interministériel de la sécurité routière

stationnement payant de la loi MAPTAM (loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles) au 1^{er} octobre 2016. La LFI 2016 ayant repoussé la date de sa mise en œuvre au 1^{er} janvier 2018, elle n'aura par conséquent d'effets directs sur le CAS qu'en 2019. Quelques 800 collectivités sont concernées par cette réforme, qui suppose au préalable une adaptation du système d'information de l'ANTAI pour pouvoir assurer le traitement informatisé des forfaits post-stationnement.

A partir de 2016, la fraction des recettes du CAS précédemment affectées à l'ACSé (45 M€) sera directement versée au budget général de l'Etat (article 45 de la loi de finances initiale n°2015-1785 du 29 décembre 2015 – LFI 2016), la gestion des subventions de l'Etat au titre de la politique de la ville ayant été reprise par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et les services de l'Etat concernés au 31 décembre 2015.

Malgré les recommandations de simplification de la Cour, les règles complexes d'affectation du produit des amendes n'ont pas été modifiées en 2015, qui devrait être une année de transition pour le CAS « contrôle de la circulation et du stationnement routier ».

Une architecture et un périmètre inchangés en 2015

Le CAS reste composé de cinq programmes répartis en deux sections¹⁰.

La section 1 comprend les programmes **751 et 752**, financés par une fraction plafonnée à 239 M€ par la LFI 2015 du produit des amendes « radars ».

La section 2 comprend les programmes **753, 754 et 755**, financés par le produit des amendes « hors radars », auquel s'ajoutent 170 M€

Les montants des programmes **751, 752 et 753** sont fixés en loi de finances, tandis que ceux des programmes **754 et 755** résultent du calcul de répartition des recettes évalué suivant une clé définie à l'article 49 de la LFI pour 2006, soit 53 % pour le **754** et 47 % pour le **755**.

¹⁰ Par commodité, les programmes **752, 753, 754 et 755** seront respectivement dénommés ci-après *FNPC*, *PVé*, *Collectivités territoriales* et *État* et le programme **751** *Radars*.

Les différentes catégories d'amendes sont maintenues

Le CAS distingue trois catégories d'amendes :

-les amendes forfaitaires issues du « contrôle automatisé de la vitesse-sanction » par les radars, dénommées ci-après AF radars. ¹¹

- les amendes forfaitaires, dites AF, sanctionnant les autres infractions à la circulation ou au stationnement

- les amendes forfaitaires majorées, dites AFM, soit l'ensemble des amendes n'ayant pas été payées spontanément par les contrevenants, qu'elles soient issues ou non du contrôle automatisé. Majorées, elles sont confiées à des comptables publics pour leur recouvrement.

- *Les AF radars*

Le produit des amendes forfaitaires perçues par la voie des systèmes automatisés de contrôle et de sanction de la vitesse (les AF radars) est affecté au CAS « contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». En application de l'article 49 modifié de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, le montant affecté au CAS est plafonné et le solde des amendes « radars » est affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, l'AFITF.

Comme en 2014, la LFI 2015 dispose que le produit des AF radars est affecté dans la limite de 409 M€ au CAS "Contrôle de la circulation et du stationnement routiers". 239 M€ vont à la section 1 « contrôle automatisé » et 170 M€ à la section 2 « Circulation et stationnement routiers », le solde revenant à l'AFITF.

¹¹ En 2015, le parc géré par la DSCR comprend 8 catégories de radars « sanctions » (vitesse-fixe et fixe double-sens ; vitesse discriminant ; vitesse mobile ; autonome ; vitesse moyenne « tronçon » ; « feu rouge » ; passage à niveau ; et mobile nouvelle génération) ainsi que des radars « pédagogiques ».

- *Les AF hors radars et AFM*

C'est sur ce produit des amendes forfaitaires hors radars et des AF majorées de toute nature, que sont affectés les 45 M€ versés à l'ACSé pour financer le FIPD¹².

Une absence d'évolutions administratives significatives en 2015

Depuis 2013, la Cour relève que la répartition entre le produit des amendes de police, affecté au CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* et le produit des « autres amendes et condamnations pécuniaires »¹³ n'est pas clairement identifiable lorsque ces dernières sont payées par timbre amende au stade de l'amende forfaitaire. Cette situation reste inchangée en 2015.

Sur le plan administratif, comme en 2013 et 2014, le CBCM du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer demeure compétent pour le programme *751-Radars* au motif de sa proximité géographique avec le DSCR. Cette situation a encore prévalu en 2015 et a été prolongée par avenant à la convention de délégation de gestion signée du 22 janvier 2014. A la suite du déménagement fin 2015 de la DSCR dans un immeuble regroupant les services du ministère de l'intérieur rue de Pyrénées à Paris, il a été décidé que la délégation de gestion du CBCM écologie ne porterait plus que sur les engagements en cours tandis que le CBCM intérieur contrôlait les engagements nouveaux pour l'exercice 2015. Le ministère de l'intérieur précise que c'est l'assignation comptable des dépenses imputées sur le programme 751 qui a été modifiée en 2015.

La convention de délégation de gestion au CBCM du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer est intégralement transférée au CBCM du ministère de l'intérieur au 1^{er} janvier 2016.

Un manque de lisibilité du dispositif

L'organisation du CAS et les modalités d'affectation des recettes des amendes restent difficilement lisibles. La persistance de la division du compte en deux sections intitulées « contrôle automatisé » et « circulation et stationnement routiers », revient à créer deux sous-affectations. Les

¹² Article 47 de la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

¹³ Amendes dont le produit alimente la ligne 2505 : Etat A, article 60, de la loi de finances initiale pour 2014 (Voies et moyens. Partie I – budget général).

titres de ces sections sont assez peu compréhensibles. D'autre part, les recettes sont affectées selon un processus sans rationalité apparente aux cinq programmes du compte. Comme la Cour le souligne depuis 2013, certaines dépenses ne sont plafonnées que par le montant des recettes constatées et non par des dispositions en loi de finances (solde des AF radars affecté à l'AFITF et solde des AF et AFM affecté au programme *754-Collectivités territoriales*).

Les programmes *751-Radars*, *752-FNPC* et *753-PVé* ont un responsable commun (le DSCR) et pourraient être fusionnés. Le nombre de programmes du CAS serait ainsi ramené à trois : un programme retraçant l'ensemble des moyens du ministère de l'intérieur dédiés à la constatation et au traitement des infractions au code de la route et intégrant le total des subventions versées à l'opérateur ANTAI, dont la performance est déterminante pour la réalisation des objectifs stratégiques de la mission ; le programme *754-Collectivités territoriales* et le programme *755-Désendettement de l'État*.

Ce premier programme supporterait l'intégralité des crédits gérés par la DSCR au titre du contrôle automatisé de la sécurité routière et du stationnement, dont les montants pourraient sans doute être mieux estimés, et permettrait ainsi une approche plus transversale des besoins. Les montants affectés au deuxième programme (*754*) correspondraient au montant réparti par le comité des finances locales du produit des amendes résultant des infractions routières et de stationnement, qui continuera à être perçu par l'Etat après le 1^{er} janvier 2018 ; le solde restera affecté au budget général via le programme *755-Désendettement de l'État* – sous réserve du maintien du fonctionnement dérogatoire du CAS « radars » au principe de relation directe des recettes et des dépenses par la loi organique.

En 2015, l'information du Parlement s'améliore et intègre notamment dans le rapport annuel de performances (RAP) la communication du solde budgétaire de l'exercice achevé.

Une justification fragile du caractère dérogatoire du compte au regard de ses objectifs

La justification du caractère dérogatoire du compte au regard des termes de la loi organique et du principe d'universalité budgétaire reste insuffisamment fondée en 2015.

En effet, au titre du I de l'article 21 de la LOLF « *Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées...* ». Or, l'affectation au « désendettement de l'État », autorisée par une disposition de la loi de finances, prend la forme d'un versement au budget général, et donc d'une désaffectation, contraire à la raison d'être d'un compte d'affectation spéciale¹⁴.

En toute hypothèse, l'affectation directe de certaines recettes à certaines dépenses, prévue à l'article 16 de la LOLF, reste une exception au principe d'universalité budgétaire, rappelé à son article 6¹⁵, qui se doit d'être pleinement justifiée. Au cas d'espèce, en 2015, 17,3% des recettes des amendes de la sécurité et du stationnement routiers n'ont pas été versées au CAS. Sur le montant affecté au CAS, environ 30 % du produit des amendes ne servent pas au financement d'opérations liées aux transports ou la sécurité routière. Une fois retirés les 30 M€ affectés au programme 753, 47 % des recettes de la section 2 sont versés au budget général de l'État, et concourent, indirectement au demeurant, à un tout autre objectif, celui du retour à l'équilibre des comptes publics.

La création du CAS en 2006 et son élargissement en 2011 et 2012 reposaient sur deux éléments : l'abandon du système de prélèvement sur recettes pour le financement de la part revenant aux collectivités territoriales et l'affectation prioritaire des recettes des amendes à l'acquisition et au déploiement des radars sur le territoire national, dispositif qui visait à sécuriser la montée en puissance du contrôle automatisé en France.

¹⁴ Cette situation est aussi celle des CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'Etat et Participations financières de l'Etat.*

¹⁵ « *L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général.* »

Près de dix ans plus tard, le contexte a nécessairement changé : le dispositif de contrôle automatisé est, pour l'essentiel, entré en « régime de croisière », dans le cadre d'une politique de sécurité routière qui n'a pas été remise en question sur le fond et qui procède par ajustements successifs. Par ailleurs, la décentralisation du stationnement payant à partir de 2018 et sa dépenalisation vont diminuer le champ des recettes revenant à l'Etat et sans doute impacter l'organisation des circuits financiers au sein du CAS.

Cette réforme, dont le calendrier a été fixé par la loi de finances 2016¹⁶, rend d'autant plus souhaitable une révision rapide de l'architecture du compte, qui puisse proposer un fonctionnement plus lisible des dispositifs de contrôle de la circulation et du stationnement routiers et une meilleure compréhension des objectifs stratégiques de la mission. Cette révision pourrait dans un deuxième temps servir de socle à une reconfiguration du périmètre actuel du CAS.

¹⁶ La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a dépenalisé, à compter du 1^{er} janvier 2016, les amendes dues en cas de non-respect des règles du stationnement payant. En ce cas, sera dû un « forfait de post-stationnement » (FPS), institué par les collectivités territoriales. La LFI 2016 a reporté la date d'entrée en vigueur de cette réforme au 1^{er} janvier 2018 afin de sécuriser la mise en œuvre de la réforme, notamment ses attendus juridiques et informatiques. Le Premier ministre a chargé l'inspection générale des Finances, l'inspection générale de l'administration et l'inspection des juridictions administratives d'une mission d'appui, qui a remis ses premières conclusions en février 2015. La mission interministérielle pour la décentralisation du stationnement (MIDS) est dirigée depuis le 27 juillet 2015 par le préfet Stéphane Rouvé et s'attache en particulier à la dimension opérationnelle de la réforme. Enfin, une direction de projet rattachée au SG du ministère de l'intérieur est chargée de piloter la mise en œuvre par l'ANTAI du traitement informatisé des avis de paiement forfaitaire adressés aux usagers (FSP) et la mise en place de la juridiction administrative qui sera amenée à gérer les recours contentieux dirigés contre ces avis de paiement.

1 Le résultat 2015 et la gestion des crédits

1.1 Le résultat de 2015

Le produit total des amendes en 2015 est de 1,61 Md€, en augmentation de 2,9 % par rapport à 2014 ; le produit du CAS est de 1,33 Md€, en augmentation de 1% par rapport à 2014. Les trois programmes « opérationnels » du CAS (751, 752 et 753) portent un peu plus de 20% des crédits ouverts sur le CAS en 2015 (**269 M€**) ; le programme 754 reçoit 48,2% des produits affectés au CAS (**642 M€**) ; les 31,4% restant sont versés au programme 755 (**419 M€**).

278 M€ de recettes représentant 17,3% du produit total 2015 des amendes ont été réparties hors CAS entre l'AFIFT (278,2 M€) et le FIPD (45M€).

Tableau 1 : LFI 2015 – crédits ouverts (en €) et répartition

| | AE | CP | % |
|--|----------------------|----------------------|---------------|
| 751 <i>Radars-action 1</i> | 117 144 300 | 117 144 300 | 8,5 % |
| 751 <i>Radars-action 2</i> | 93 623 700 | 93 623 700 | 6,7 % |
| 751 <i>Radars-action 3</i> | 6 350 000 | 6 350 000 | 0,4 % |
| Total 751 Radars | 217 118 000 | 217 118 000 | 15,7 % |
| 752 <i>FNPC</i> | 21 882 000 | 21 882 000 | 1,5 % |
| 753 <i>PVe</i> | 30 000 000 | 30 000 000 | 2,1 % |
| 754 <i>Collectivités territoriales</i> | 667 191 234 | 667 191 234 | 48,5 % |
| 755 <i>État</i> | 440 905 434 | 440 905 434 | 32 % |
| Total 2015 | 1 377 096 668 | 1 377 096 668 | 100 % |

Source : LFI 2015

1.1.1 Les recettes

1.1.1.1 Le produit des amendes

La LFI, comme les années précédentes, ne donne pas de prévision de recettes pour l'ensemble du produit des amendes et les affectations directes de ce produit ne sont pas décrites.

Des estimations sont néanmoins fournies dans le document budgétaire annexé au projet de loi de finances.

Le montant du produit des amendes affecté à l'ACSé/FIPD (45 M€) est fixé par la loi de finances.

Une estimation de celui versé à l'AFITF, qui est un solde, est mentionnée dans les documents budgétaires depuis 2013 et s'élève à 233,2 M€ en exécution.

Tableau n°2 : Produit des amendes-prévision et exécution 2015 (M€)

| | 2014 | | | 2015 | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------|-----------|--------|
| | PLF | Exécution | % | PLF | Exécution | % |
| Produit des AF radars (section 1) | 689 | 612 | 39.2% | 658 | 642 | 39,9% |
| <i>dont affecté à l'AFITF</i> | 280 | 203 | 13% | 249 | 233 | 14,50% |
| <i>dont affecté au CAS</i> | 409 | 409 | 26,20% | 409 | 409 | 25,40% |
| Produit des autres AF et des AFM (section 2) | 1039 | 951 | 60.8 % | 1013 | 965 | 60,05% |
| <i>dont affecté à l'ACSé/FIPD</i> | 45 | 45 | 2,90% | 45 | 45 | 2,70% |
| <i>dont affecté au CAS</i> | 993 | 906 | 57,90% | 968 | 920 | 57,20% |
| Total affecté au CAS (section 1+2) | 1402 | 1315 | 84,10% | 1 377 | 1 329 | 82,70% |
| Produit total des amendes 2015 | 1728 | 1563 | 100% | 1671 | 1607 | 100% |

Source : Cour des comptes d'après direction du budget

En 2015, le produit des amendes forfaitaires issues du contrôle automatisé (radars) est en hausse de 7 % par rapport à 2014 (789 M€) contre 740,1M€) et atteint son plus haut niveau depuis 2011. En revanche, le produit des amendes forfaitaires hors contrôle automatisé (PVé et amendes à souches) baisse légèrement et passe de 822,7 M€ en 2014 à 818,7 M€ en 2015. En particulier, celui des amendes forfaitaires majorées baisse de près de 1 % (283,8 M€ au lieu de 294,9 M€).

Le total du produit des amendes augmente de 3% par rapport à 2014 (+ 44, 9 M€). Le détail de l'évolution des recettes est décrit en annexe 2.

1.1.1.2 Le produit des amendes affecté au CAS et à ses programmes

En LFI 2015, la prévision des recettes affectées au CAS était de 1 377,1 M€. En exécution, le montant atteint 1 328,7 M€, soit 82, 5% du montant total du produit des amendes 2015, en légère augmentation (moins de 1%) par rapport à 2014 (1 315 M€). Cette hausse s'explique par le dynamisme des amendes du contrôle automatisé (radars), dont le montant affecté au CAS est plafonné en loi de finances, le solde étant versé à l'AFITF. Cette progression des recettes issues du contrôle automatisé (642 M€ en 2015 contre 611,6 M€ en 2014) serait due à l'augmentation du nombre des infractions mais aussi pour partie, d'après le ministère de l'intérieur, à l'amélioration de la performance de l'ANTAI dans la transformation des messages d'infractions (MIF) en avis de contraventions (ACO).¹⁷

1.1.2 Les dépenses

1.1.2.1 Le programme 751-Radars

Le programme 751-Radars finance pour l'essentiel le déploiement et la maintenance des équipements du contrôle automatisé. Son responsable est le DSCR depuis 2011. Le programme ne comporte qu'un seul budget opérationnel de programme (BOP) central, réparti en trois actions.

L'action 1 « dispositifs de contrôle », soit 53% des dépenses du programme en 2015 (117,1 M€), finance le déploiement, le remplacement et la maintenance des radars. 182,4 M€ de crédits disponibles ont été dépensés en 2015 mais 101,5 M€ de CP restent sans emploi au 31

¹⁷ Ce taux de transformation passe de 75,6% en 2014 à 77,1% en 2015 pour les véhicules immatriculés en France.

décembre 2015, en augmentation de 13,9% par rapport à 2014¹⁸, ce qui représente pratiquement de la moitié des crédits du programme ouverts en LFI. Les dépenses du programme, tant en AE (206,4 M€) qu'en CP (182,4 M€) baissent de 7,8 % en 2015.

L'action 2 « centre national de traitement » soit 43 % des dépenses du programme, (93,6 M€ en AE=CP) soutient à hauteur de 83% la dotation à l'agence pour le traitement automatisé des infractions (ANTAI), versée sous la forme d'une subvention pour charges de service public (SCSP) et d'une dotation en fonds propres, le restant étant porté par le programme 753 (30M€). Les crédits vers l'ANTAI du programme 751 doivent permettre à l'agence d'assurer le fonctionnement du centre national de traitement situé à Rennes. Leur montant en baisse (- 7,6%) est justifié par la situation confortable du fonds de roulement de l'agence, évalué à 30,04 M€ fin 2015¹⁹ après une annulation de crédits de 10 M€ et un prélèvement de 14,5 M€ au bénéfice de l'ANTS (agence nationale des titres sécurisés) au cours de la même année.

Les dépenses de l'action 3 dite « soutien au programme », s'élèvent à 6,3 M€ en AE et 6,8 M€ en CP et représentent environ 3 % des dépenses du programme en 2015. Elles financent des études, du fonctionnement courant et les programmes de communication de la DSCR centrés sur le thème de la vitesse sur les routes (7,50 M€).

Pour le programme 751, les crédits ouverts en LFI 2015 (en AE=CP) sont légèrement inférieurs à ceux ouverts 2014 : 217,1 M€ au lieu de 220 M€. Avec les reports (12,6 M€ en AE et 76,8 M€ en CP), les crédits disponibles se sont élevés à 219,7 M€ en AE et à 283,9 M€ en CP. La consommation fin 2015 s'établit à 206,3 M€ en AE et à 182,4 M€ en CP. Le solde des AE fin 2015 est de 13,3 M€ ; les crédits laissés sans emploi sont de 101,5 M€, dont 90,7 M€ de restes à payer.

1.1.2.2 Le programme 752-*Fichier National du permis de conduire*

Le programme 752 porte les dépenses relatives à la gestion des permis de conduire au regard des infractions au code de la route pour un montant de 21,8 M€ (crédits ouverts en LFI). Il s'agit d'une part de l'édition et de l'affranchissement des 15,5 millions de courriers adressés aux titulaires de permis de conduire au titre d'un retrait ou d'une

¹⁸ Le volume des CP sans emploi en fin d'année est très important sur ce programme : 72M€ en 2012, 64M€ en 2013, 87M€ en 2014

¹⁹ Montant estimé par la DB

restitution de points ; d'autre part, du fonctionnement et de la maintenance évolutive du système d'information du FNPC (fichier national de permis de conduire) dont l'application est le SNPC, système informatisé des permis de conduire, qui gère depuis 2013 les droits à conduire et la production des permis, conformément à la directive européenne n° 2006/126/CE du 20 décembre 2006, qui vise à l'harmonisation des permis de conduire européens.

Le deuxième poste de dépenses correspond au développement du projet FAETON et à ses spécifications pour l'ANTAI, dans le cadre de la mise en œuvre de cette même directive. La conception du marché FAETON et le suivi de son exécution ont été confiés à l'ANTS en 2010. L'attribution du marché (à bons de commande) a été notifiée en juillet 2011 au groupement CAP Gemini-Jouve. L'application FAETON devait remplacer le SNPC en 2015. Toutefois, ce projet n'a pu aboutir, en raison de dysfonctionnements divers, notamment d'ordre technique, l'ensemble des fonctionnalités attendues par la DSCR n'ayant pu être testées. C'est donc un système FNPC adapté (dit FAETON 1) qui a été utilisé en 2015. La conception et la gestion de ce marché par l'ANTS a fait l'objet d'un contrôle de la quatrième chambre de la Cour en 2015.

Le montant des crédits ouverts en LFI 2015 pour le programme 752 est de 21,8 M€ en AE=CP. Les reports ont été de 7,4 M€ en AE et de 13,3 M€ en CP. En 2015, le niveau d'exécution de ce programme s'est amélioré : 25,6 M€ ont été consommés en AE et 26,6 M€ en CP au lieu de 21,5 M€ en AE et 17,9 M€ en CP en 2014. Cette augmentation est liée à celle des dépenses informatiques : adaptation du système d'information FNPC mais aussi règlement de restes à payer du marché FAETON.

Le montant des CP disponibles en fin d'exercice sur le programme 752 s'élève à 8,5 M€.

1.1.2.3 Le programme 753-PVé

Ce programme verse la deuxième partie de la subvention pour charges de service public à l'ANTAI et finance notamment l'envoi et le traitement des avis de contraventions relevées par PV électroniques.

Les crédits ouverts en LFI 2015 ont été de 30 M€ en AE=CP et ont été intégralement consommés.

1.1.2.4 Le programme 754-Collectivités territoriales

En vertu de l'article L.2334-24 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'Etat rétrocède aux communes et à leurs groupements (EPCI) le produit effectivement recouvré des amendes de police routière dressées sur leur territoire.

La part des recettes des AF radars revenant aux collectivités territoriales est plafonnée en LFI à 170 M€.

64 M€ sont reversés aux départements, à la collectivité territoriale de Corse, à la métropole de Lyon depuis le 1^{er} janvier 2015²⁰ et aux régions d'outre-mer, sur la base de la longueur de la voirie appartenant à chaque collectivité territoriale concernée et sont répartis par le comité des finances locales (CLF).

106 M€ sont versés aux communes et aux EPCI. La part des recettes des AF et des AFM versées aux communes et à leurs groupements (EPCI) n'est pas plafonnée : elle est fixée par la loi à 53% du produit des recettes annuelles.

Ces modalités de répartition relèvent de dispositions inchangées depuis 2002 : les attributions allant aux communes de plus de 10 000 habitants leur sont versées directement. Les sommes correspondant aux communes et groupements de communes de moins de 10 000 habitants sont réparties par les conseils départementaux et versées par les préfetures. La répartition de l'année N concerne le produit des recettes des amendes de police de l'année N-1, estimées sur la base du nombre d'amendes émises en année N-2.

Le CGCT prévoit que la part des amendes revenant aux collectivités territoriales doit nécessairement financer des opérations en matière de transports en commun, de sécurité et de circulation routières²¹. Les dispositions de l'article R.2334-12 du CGCT établissent la liste des opérations réalisables. Cette obligation n'est dans les faits pas contrôlée et

²⁰ Article 26 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 (MAPTAM)

²¹ Article R 2334-25 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

la DGCL ne dispose d'aucune information sur les travaux effectivement réalisés par les collectivités bénéficiaires²².

En 2015, pour le programme 754, le total des crédits disponibles en CP s'élève à 1 240 M€ (573,1 M€ de CP reportés²³ + 667,1 de crédits ouverts en AE=CP²⁴). Les dépenses en exécution sont de 635,5 M€ en AE=CP.

Il s'agit, d'une part, de la répartition du produit des amendes au profit des communes et de leurs groupements au titre de 2015 effectuée en février 2016 ; d'autre part, de la répartition du produit des AF radars de 2014 effectuée au profit des départements en novembre 2015 (64 M€ en AE et 63,28 M€ en CP).

La caractéristique du programme 754 est que le produit des amendes est versé selon des échéances qui ne correspondent pas au calendrier budgétaire (février et novembre), ce qui explique pour partie l'importance des reports.

Le CBCM du ministère de l'intérieur souligne toutefois que le versement effectué en 2011 ayant été réalisé à partir du prélèvement sur recettes (PSR) « amendes » et non pas à partir des crédits ouverts sur le programme 754, une partie de ces crédits est restée sans emploi et a été reportée d'année en année.

Comme en 2014, l'exercice 2015 s'est soldé par des montants importants de crédits inutilisés en fin de gestion : 1378 M€ en AE et 1 691 M€ en CP. Cet écart trouverait, d'après la DGCL, son explication dans les difficultés rencontrées par les conseils départementaux à attribuer les sommes revenant aux communes de moins de 10 000 habitants.

²² Il a été décidé, lors comité interministériel de la circulation routière du 2 octobre 2015, que le gouvernement présentera à partir de 2016 un rapport annuel sur l'emploi des ressources versées par le CAS à l'AFIFT et aux collectivités territoriales

²³ Et 572,4 M€ en AE. En LFI, sur les 667,1 M€ ouverts en CP, La LFI 2015 a ouvert pour ce programme 667,1 M€ en AE et en CP (497 M€ au titre des AF et AFM et 170 M€ au titre des AF radars).

²⁴ Dont 497 M€ au titre des AF et AFM et 170 M€ au titre des AF radars

Le montant réparti par le comité des finances locales le 11 février 2015 au titre de l'exercice 2014 a été établi à 569,5 M€.

Le total des reports de crédits 2014 sur 2015 sur le programme 754 s'élève à 572,5 M€ en AE et 573,2 M€ en CP.

En 2015, le montant des recettes réellement encaissées s'établit à 641,9M€ au lieu des 667,1 M€ prévus en LFI. Les crédits non utilisés (soit 579,2 M€ en AE et 579,5M€ en CP) sur ce programme ont été demandés en report sur 2016 afin d'être versés aux communes et groupements de communes au titre de la répartition des amendes de police en février 2016.

1.1.2.5 Le programme 755-*Etat*

Le programme 755 - *Etat* bénéficie de la deuxième fraction du produit des AF et des AFM pour reversement au budget général, soit 47%. Son montant est fonction du montant global des recettes de la section 2 du CAS. L'intégralité de la dépense du programme est imputée sur cette action unique.

En LFI 2015, 440,9 M€ de crédits de titre 3 ont été programmés en AE et CP. Le niveau de recettes prévisionnelles du programme 755 s'élevait à 418,6 M€, soit une hausse de 2% (7,5 M€) par rapport à 2014. Avec le reliquat de recettes au titre de 2014 correspondant aux mois de novembre et décembre (76 M€)²⁵, les crédits disponibles en 2015 sont de 496,6 M€.

La recette réellement encaissée en 2015 revenant au programme 755 s'est élevée à 411,1 M€.

En dépenses, le programme a donc reversé 411,1 M€ sur la ligne n°2501 « recettes non fiscales » du budget général, en baisse de 1 % par rapport à 2014. Ce montant correspond à la quote-part revenant au programme sur les encaissements des deux derniers mois de l'année 2014 (76 M€), à laquelle s'ajoutent les encaissements des dix premiers mois de l'année 2015 (334 M€).

²⁵ Les modalités de dépenses sur ce programme prévoient le versement au budget général des recettes des dix premiers mois de l'année et des deux derniers mois de l'année précédente. Le reliquat de recettes de novembre-décembre 2014 non versé en 2015 figure au solde du CAS et n'est pas formellement demandé en reports de crédits. Les montants ouverts en LFI étaient suffisants pour couvrir le versement en 2015.

Tableau n° 3 : AE et CP – Année 2015

| Autorisations d'engagement (AE) en M€ | P 751 | P 752 | P 753 | P 754 | P 755 | mission |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| LFI | 217,12 | 21,88 | 30,00 | 667,19 | 440,91 | CAS |
| Crédits disponibles (a) | 219,74 | 29,28 | 30,00 | 667,19 | 440,91 | CAS |
| Crédits consommés | 206,40 | 25,59 | 30,00 | 635,82 | 411,10 | CAS |

(a) LFI + solde des mouvements de toutes natures +
fonds de concours et attributions de produits

| Crédits de paiement (CP) en M€ | P 751 | P 752 | P 753 | P 754 | P 755 | mission |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| LFI | 217,12 | 21,88 | 30,00 | 667,19 | 440,91 | CAS |
| Crédits disponibles (a) | 283,94 | 35,15 | 30,00 | 667,19 | 440,91 | CAS |
| Crédits consommés | 182,40 | 26,59 | 30,00 | 635,50 | 411,10 | CAS |

(a) LFI + solde des mouvements de toutes natures +
fonds de concours et attributions de produits

1.1.3 Le solde du compte 2015

Le solde budgétaire du CAS est positif : + 43,1 M€. Il traduit l'écart entre les recettes des amendes encaissées en 2015 (1 328,7 M€) et les dépenses en CP (1 285,6 M€). Le produit des amendes a progressé d'environ 3% par rapport à 2014 alors que les dépenses ont diminué de 4% sur la même période.

Le solde comptable est positif et s'élève à 755,5 M€. Il traduit la somme des écarts cumulés entre les consommations réalisées en CP et les

recettes encaissées depuis l'ouverture du CAS. Ce montant élevé s'explique en grande partie par le décalage de consommation des recettes du programme 754-Collectivités territoriales, compte tenu du rythme spécifique des versements aux collectivités locales (février et novembre), qui ne correspond pas aux échéances du calendrier budgétaire.

Tableau n°4 : Trésorerie du CAS (en M€)

| | 2014 | 2015 |
|--|-------------|-------------|
| Solde en début d'exercice (1) | 771,8 | 755,5 |
| Recettes (2) | 1 315,3 | 1 328,7 |
| Dépenses (3) | 1 332,9 | 1 285,6 |
| Solde de l'exercice (4) = (2) - (3) | - 17,8 | 43,1 |
| Solde en fin d'exercice (1) + (4) | 754,2 | 798,6 |

Sources : LR 2014, LFI 2015 et DB pour exécution 2015+RAP 2015

1.2 La programmation des crédits et l'évaluation des recettes

1.2.1 Une prévision optimiste des recettes

Comme les années précédentes, l'évaluation des recettes des amendes dans le projet annuel de performances annexé à la loi de finances (PAP) 2015 a été trop optimiste mais tend à mieux s'ajuster.

En 2015, les prévisions s'élevaient à **1,671 Md€** pour le total des recettes des amendes perçues et à **1,377 Md€** pour celles affectées au CAS. Le total des recettes réalisées s'élève fin 2015 à **1,562 Md€** et le montant affecté au CAS est **1, 328,7 Md€**, soit **85 %** du produit total des amendes.

En 2014, les prévisions s'élevaient à **1,727 Md€** pour le total et à **1,402 Md€** pour le CAS ; en exécution, les recettes ont été au total de **1,517 Md€** et de **1,315 Md€** pour le CAS, soit **84%** du produit total des amendes.

En 2014, l'écart entre prévision et exécution était donc de **210 M€** pour le total des recettes et de **87M€** pour le CAS. En 2015, il n'est plus que de **64 M€** pour le total des recettes et de **48 M€** pour le CAS.

S'agissant du produit des AF radars, la prévision s'est appuyée en 2015 sur un taux de disponibilité des radars de 93 %, pratiquement équivalent à celui de 2014 et au déploiement de 4 200 unités de contrôle automatisé fin 2015. La progression des recettes (+4,99 %) par rapport à 2014 est due à l'augmentation du nombre d'infractions constatées. Elles avaient été évaluées à 658 M€ et ont été réalisées à hauteur de 642 M€, ce qui constitue la plus forte recette enregistrée sur ce programme par le CAS depuis 2010.

S'agissant du produit des AF et AFM, la prévision est plus délicate pour ce type d'amendes car elle se fonde sur le constat des recettes encaissées en année N-1. L'exécution s'élève à 965,51 M€, alors que la prévision était de 1 013 M€.

La tenue des élections régionales en fin d'année et l'anticipation de la décentralisation du stationnement payant peuvent expliquer ce résultat décevant au regard de la prévision sur les contraventions relevées par PVé, dont le rendement est théoriquement meilleur que celui des amendes par carnets à souche. L'administration avance également l'argument de la moindre disponibilité des forces de l'ordre, très mobilisées par les urgences de sécurité intérieure tout au long de l'année 2015 en raison des attentats de janvier et de novembre.

1.2.2 Rappel des hypothèses de budgétisation

1.2.2.1 Programme 751-Radars

La prévision de dépenses 2015 est fondée sur l'hypothèse d'une arrivée à maturité de la modernisation du parc de dispositifs de contrôle,

celui-ci devant compter 4 200 appareils au 31 décembre 2015. Il était prévu de remplacer 253 radars (130 radars mobiles par 50 radars discriminants, 120 radars « mobiles mobiles », 43 radars chantiers et 40 radars de vitesse moyenne).

Pour le reste, les dépenses se ventilent entre le maintien en conditions opérationnelles des radars (maintenance préventive prenant en compte le vieillissement du parc dans les coûts unitaires de maintenance et maintenance curative) et le traitement par l'ANTAI d'un montant estimé à 13,25 millions d'avis de contravention au titre du contrôle automatisé.

Action 1 : dispositifs de contrôle (radars)

La programmation des crédits en CP de l'action 1 (contrôle automatisé) a été construite par référence aux coûts moyens constatés en 2014, aux grilles tarifaires des marchés et au nombre de dispositifs, soit 68,9 M€ pour le maintien en condition opérationnelle, 26,4 M€ pour le déploiement de nouveaux dispositifs et 21,8 M€ pour le pilotage.

La prévision de paiements élevée (124 M€) a été programmée pour l'action 1 en tenant compte des restes à payer sur les engagements antérieurs (43 M€) et des échéanciers de paiement liés aux engagements déjà programmés pour 2015, soit un besoin en CP évalué à + de 80 M€.

Action 2 : centre national de traitement (ANTAI Rennes)

Les dépenses de l'action 2 (subvention pour charge de service public et dotation en fonds propres versée à l'ANTAI pour un total de 93,6 M€) ont été programmées en fonction du budget initial arrêté par le conseil d'administration de l'agence en décembre 2014 (93,6 M€ en AE=CP).

Action 3 : Soutien au programme (études, communication et frais divers de fonctionnement)

Les dépenses de l'action 3 (12,2M€ en AE=CP) ont été programmées comme suit :

- études portant sur l'observation de la vitesse, l'évaluation des radars chantiers, etc.) à hauteur de 0,50 M€, ce montant tenant compte de restes à payer sur des engagements antérieurs (0,30 M€), et des échéanciers de paiement liés aux conventions d'études programmées pour 2015 (besoins évalués à 0,20 M€) ;

- financement d'opérations de communication, conformément à un programme arrêté par la DSCR et approuvé par le CBCM de 7,5 M€ (en AE et en CP) ;

- fonctionnement de la trésorerie du contrôle automatisé, les dépenses estimées à 4,2 M€ (AE=CP) correspondant aux besoins exprimés par la DGFIP.

-fonctionnement courant, programmé en AE=CP à hauteur de 0,04 M€

1.2.2.2 Programme 752-FNPC (*fichier national du permis de conduire*)

La programmation des dépenses relatives au fonctionnement du FNPC a été estimée à 19,8 M€ en AE et en CP) en fonction :

- d'une estimation du nombre de courriers à adresser en 2015 aux contrevenants d'environ 15 millions de lettres (lettres de retrait et de restitution de points adressés aux titulaires du permis de conduire), en appliquant la grille tarifaire de la convention passée avec l'Imprimerie Nationale (coût moyen d'affranchissement d'un courrier de 1,27 €) ;

- des dépenses liées à l'informatique pour couvrir les besoins suivants :

- maintenance en conditions opérationnelles du système FNCP
- poursuite du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage du projet FAETON
- conduite de projet pour l'évolution et l'adaptation de l'application FAETON et ses possibilités de convergence avec le système FNPC

1.2.2.3 Programme 753-PVé (*contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers*)

La prévision de dépenses est fondée sur le développement par l'ANTAI du traitement de plus de 20 millions d'avis de contravention au

titre du PV électronique, pour un montant de 30 M€ (AE=CP), tel que voté par le conseil d'administration de l'agence en décembre 2014.

1.3 La gestion des crédits en cours d'exercice

La gestion des crédits du CAS est caractérisée par des reports importants sur les programmes 751 et 754²⁶.

Tableau n° 5 : Restes à payer en fin d'exercice (2013 à 2015)

(en €)

| | En € | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------|----------------------------------|------------|------------|------------|
| P. 751 | Restes à payer en fin d'exercice | 58 823 707 | 66 749 453 | 90 737 973 |
| | AE affectées non engagées | 145 109 | 1 398 054 | 2 811 725 |
| P. 752 | Restes à payer en fin d'exercice | 1 573 644 | 3 474 571 | |
| | AE affectées non engagées | 207 797 | 0 | 0 |
| P. 753 | Restes à payer en fin d'exercice | 0 | 0 | 0 |
| | AE affectées non engagées | 0 | 0 | 0 |
| P. 754 | Restes à payer en fin d'exercice | 0 | 0 | 0 |
| | AE affectées non engagées | | | |
| P. 755 | Restes à payer en fin d'exercice | 78 030 000 | 74 400 000 | 83 480 000 |
| | AE affectées non engagées | 0 | 0 | 0 |

Source : Direction du Budget

1.3.1 Le programme 751-Radars

Le montant des AE engagées en 2015 s'élève à 206,3 M€. 13,3 M€ d'AE n'ont pas été engagées, dont 2,8 M€ d'AE affectées non encore engagées (AENE) et 10,8 M€ d'AE non consommées.

Des reports importants et réguliers sont constatés en CP. Le solde atteint fin 2015 près de la moitié du montant des crédits du programme, dont **90,7 M€** de restes à payer²⁷. Ce phénomène a augmenté de + 16% par rapport à l'année précédente, alors même que 10 M€ de recettes provenant d'amendes affectées à ce programme ont été annulées en

²⁶ Le programme 754 ne présente pas de restes à payer à proprement parler puisqu'il supporte une procédure de reversement par l'Etat aux collectivités territoriales du produit des amendes de police, réparti selon des clefs définies par la loi.

²⁷ Source CHORUS (inf bud 42)

AE=CP d'une part et que le niveau des crédits en LFI est inférieur en 2015 à celui de 2014 (217,1 M€ contre 220 M€), d'autre part.

Comme le souligne le CBCM du ministère de l'écologie²⁸, qui a formulé, en 2014 et en 2015, des avis nuancés sur les documents prévisionnels de gestion présentés par la DSCR, si le décalage entre AE et CP pouvait se justifier en période d'amorçage du CAS, son amplitude suscite en 2015 des interrogations substantielles et laisse supposer non seulement une dotation initiale trop importante mais aussi un recours excessif et constant au sur-engagement.

La DSCR n'a toujours pas atteint en 2015 l'objectif d'un décalage de paiement de 30 à 35 M€ retenu par le CBCM et correspondant à une évaluation consensuelle du niveau moyen des reports structurels du programme. Elle n'était pas encore en mesure, au début de l'année 2016, de formuler une analyse exhaustive du calendrier de ses engagements et de leur rattachement juridique dans le cadre de ses marchés à bons de commande, ce qui empêche de déterminer le volume exact du sur-engagement. En accord avec le CBCM, le DSCR s'est engagé à réduire le montant des restes à payer sur le programme 751 et à clore les engagements restés sans rattachement juridique. Il souligne toutefois la difficulté à maîtriser les délais inhérents à certains marchés, notamment lorsqu'il s'agit de maintenance.

Pour 2016, le ministère de l'intérieur annonce limiter sa demande de reports de CP non consommés sur le programme 751 à hauteur de 43,4M€ - soit 57 % de moins que les montants disponibles fin 2015 (101,5M€).

1.3.2 Le programme 754 - Collectivités territoriales

Sont imputés sur ce programme en 2015 :

- en février, le paiement des sommes dues aux communes et à leurs groupements, au titre des amendes encaissées en 2014, réparties selon les

²⁸ Note du Contrôleur général, chef du département du contrôle budgétaire du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie adressée à la direction du budget le 14 janvier 2016.

statistiques de verbalisation de l'année 2013, pour un montant de 569,5 M€ ;

- en novembre, le montant de 64 M€, fixé par la LFI, et dû aux départements, au titre des AF radars encaissées en 2014.

Ces règles de détermination et de répartition de la part du produit des amendes revenant aux communes et à leurs groupements conduisent à décaler la consommation de crédits (tant en AE qu'en CP) à l'exercice suivant celui où ils étaient disponibles et créent donc un report systématique de plus de 500 M€.

Le total des reports de crédits de 2014 sur 2015 s'élève à 572,4 M€ en AE et 573,1 M€ en CP.

En 2015, 579,2 M€ en AE et 579,5M€ en CP ont été demandés en report sur 2016 afin d'être versés aux communes et groupements de communes au titre de la répartition des amendes de police en février 2016.

2 Les grandes composantes de la dépense

2.1 Les dépenses par programme

2.1.1 Programme 751-Radars

L'activité de maintenance et de déploiement des radars a été inférieure à la prévision mais dans un écart moindre qu'en 2014. Le nombre total d'équipements est de 4 116 fin 2015, auxquels s'ajoutent 889 radars pédagogiques installés. Le programme de déploiement des radars de passage à niveau a été retardé, de même que celui des radars mobiles de nouvelle génération. Les coûts en matière de maintenance ont été surestimés, la programmation ayant été réalisée de manière prudente au vu des difficultés de l'année 2013. A ceci s'ajoute, comme cela a déjà été évoqué plus haut, la tendance structurelle à sur-engager les AE, la consommation des CP ne pouvant suivre et aboutissant à des reports importants. En CP, les dépenses pour le maintien en condition opérationnelle des dispositifs ont été de 43,6 M€, pour le déploiement de nouveaux dispositifs de 19,9 M€ et pour le pilotage de 24,7 M€.

La LFI 2015 prévoyait une dotation de 93,6 M€ à l'ANTAI, qui réalise en exécution 83,6 M€ de dépenses.

Les dépenses au titre de l'action 3 sur la communication face aux dangers de la vitesse ont été supérieures à la programmation, motivées par les mauvais résultats en termes d'accidentalité routière dès le début de l'année. Les dépenses au titre de cette action ont été de 13,7M€ en AE et 10,3 M€ en CP.

Au total, les dépenses en AE comme en CP sont inférieures à celles constatées en 2014.

2.1.2 Programme 752-FNPC (fichier national du permis de conduire)

Le nombre de lettres de retraits et de restitution de points du permis de conduire effectivement adressées en 2014 a été inférieur à la prévision. Pour 2015, la prévision était de 8,4 millions de lettres pour les restitutions et de 8,6 millions pour les retraits. Fin 2015, la réalisation estimée reste inférieure à la prévision avec 7,3 millions de lettres pour la restitution de points et 7,8 millions de lettres pour les retraits.

En raison des reports, les dépenses du programme 752 s'élèvent en 2015 à 25,6 M€ en AE et 26,6 M€ en CP et sont donc supérieures à la programmation (21,8 M€ en AE et en CP).

Le « système national des permis de conduire » (SNPC) est l'application qui gère le fichier national du permis à points. Il a été évoqué plus haut que ce système relève d'une technologie ancienne. Il devait être remplacé en 2014 par un nouveau système baptisé FAETON. Cependant, le SNPC est resté en fonctionnement en 2015, moyennant des aménagements et une maintenance spécifiques, dont le coût en investissement s'élève à 2,22 M€ en AE et 1,1 M€ en CP. Ce maintien est dû à l'échec de la mise en œuvre du programme FAETON, dont les applications n'ont pas pu être déployées dans leur intégralité. Pour assurer la continuité du service, l'ANTS a dû procéder à l'aménagement de nouvelles fonctionnalités dans le système FNPC et a poursuivi la recherche de passerelles avec FAETON. La situation est demeurée aléatoire en 2015 et les décisions quant au maintien du projet de déploiement du système FAETON dans une version 2 révisée ou son abandon définitif n'ont pas encore prises. La dépense en CP est donc inférieure à la programmation (6,08 M€ contre 11,72 M€).

2.1.2.1 Programme 753-PVé

Les dépenses du programme 753 sont conformes à la prévision (subvention pour charge de service public versée à l'ANTAI au titre des dépenses liées au PVé et dotation en fonds propres pour un total de 30 M€). Elles correspondent aux montants arrêtés par le conseil d'administration de l'agence de décembre 2014 pour son budget initial.

2.2 Les dépenses par titre

Le tableau n°6 décompose les crédits par titre au sein de chacun des programmes. Il n'appelle pas de commentaires particuliers.

Tableau n°6 : - Exécution 2015 - CP par titre et action (M€)

| CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routiers | | AE | CP |
|---|------------------|----------------------|----------------------|
| | | Prog 751 | Titre 3 |
| | Titre 5 | 39 381 362 | 21 423 343 |
| | Titre 6 | 702 000 | 262 819 |
| | Titre 7 | 11 915 190 | 11 915 190 |
| | Prog 751 | 206 394 888 | 182 400 811 |
| Prog 752 | Titre 3 | 19 014 104 | 18 358 769 |
| | Titre 5 | 6 539 417 | 8 225 809 |
| | Titre 6 | 36 000 | 7 200 |
| | Prog 752 | 25 589 521 | 26 591 778 |
| Prog 753 | Titre 3 | 30 000 000 | 30 000 000 |
| Prog 754 | Titre 6 | 635 084 728 | 635 502 263 |
| Prog 755 | Titre 3 | 411 101 205 | 411 101 205 |
| | Total CAS | 1 308 170 343 | 1 285 596 057 |

Source : Chorus 2016

2.3 L'agence nationale de traitement automatisé des infractions - ANTAI

2.3.1 Le poids de l'opérateur dans la mission

Le total des crédits versés à l'ANTAI en 2015 est de 83,6 M€. Le poids de l'opérateur dans l'ensemble des dépenses de la mission est en légère baisse : 8,8 %, au lieu de 9,2 % en 2014. Apprécié par rapport aux dépenses des seuls programmes opérationnels du CAS (751, 752 et 753), il est de 42,2 %.

2.3.2 Les subventions versées à l'ANTAI de 2012 à 2015

Tableau n°7 : Evolution des subventions entre 2011 et 2015

(en M€)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------------------|---------|--------|--------|--------|-------|
| Imputée sur le programme 753-PVe | 21,22 | 43,35 | 29,00 | 31,56 | 30,00 |
| Imputée sur le programme 751-Radars | 92,37* | 64,70 | 92,34 | 91,30 | 83,6 |
| Total | 113,59* | 108,05 | 121,34 | 122,86 | 113,6 |

*Dont 28,55 M€ au titre d'une subvention exceptionnelle pour transferts de marchés qui n'a pas été reconduite en 2012

Source : DEPAFI

2.3.3 L'exercice de la tutelle et la gestion des crédits

L'ANTAI est un établissement public administratif, créé par le décret n° 2011-348 du 29 mars 2011. L'agence est chargée du développement et de l'exploitation du traitement automatisé des infractions relevées au moyen des radars, de l'administration du centre national de traitement de Rennes et du développement et l'exploitation du PV électronique. Elle assure également la coordination technique entre les différents ministères intervenant sur la chaîne du traitement automatisé des infractions (chaîne pénale).

En tant qu'opérateur de l'Etat, l'ANTAI est soumise à l'obligation de réduction de ses dépenses de fonctionnement courant de 10 % sur trois ans, qui « fera l'objet d'un suivi particulier dans le cadre de la

préparation du triennal budgétaire 2013-2016 » Cette mesure figure au contrat d'objectifs et de performance (COP) d'une durée de cinq ans signé le 28 mars 2012 avec l'Etat.

La LFI 2015 avait fixé à 6 ETP le plafond d'emplois de l'opérateur, qui était pourtant de 21 ETP en exécution en 2014. Six emplois sont directement rémunérés par l'ANTAI, les autres postes étant pourvus par des mises à disposition ou des remboursements sur le plafond d'emploi d'autres programmes du ministère de l'intérieur.²⁹ Le plafond d'emplois a été rétabli et même augmenté en LFI 2016, pour permettre à l'agence de recruter plus facilement certains profils techniques spécifiques correspondant à ses besoins en informatique, que l'administration ne peut pas lui fournir.

L'agence bénéficie de subventions portées par les programmes 751-*Radars* et 753-*PVe*. Le DSCR assure la tutelle de l'agence en tant que responsable du programme 753-*PVe*, par le biais d'un comité de tutelle qui se réunit chaque semaine. Depuis le 12 janvier 2015, la DEPAFI est systématiquement représentée dans les instances de tutelle par le bureau de la synthèse budgétaire et des opérateurs (BSBO), chargé de co-organiser avec la DSCR les pré-conseils d'administration et des réunions thématiques, auxquelles devrait participer également la direction du budget. Le BSBO est chargé depuis 2015 de la coordination de l'ensemble des instances de tutelle des opérateurs du ministère de l'intérieur.

Une décision modificative de 2014 prenant effet en janvier 2015 a réduit le fonds de roulement de l'ANTAI de 15,5 M€, dont 14 M€ ont été versés à l'ANTS et 1,5 M€ ont été affectés au désendettement de l'Etat³⁰. Fin 2015, le fonds de roulement de l'agence s'élève à 30,04 M€, soit le double de son niveau prudentiel estimé à 14,5 M€. Les montants des

²⁹ 176-*Police nationale*, 152-*Gendarmerie nationale* de la mission **Sécurité** et 216-*Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission **Administration générale territoriale de l'Etat**.

subventions reposent manifestement depuis 2011 sur des hypothèses excessives de verbalisation et donc d’activité.

Un audit de l’exercice de la tutelle du ministère de l’intérieur sur ses opérateurs, réalisé conjointement par l’inspection générale de l’administration, l’inspection générale de la police nationale et l’inspection de la défense et de la sécurité civile, rendu public le 22 octobre 2015, souligne la dispersion des enjeux fixés à l’agence entre des missions réglementaires à fort enjeux techniques et technologiques (traitement automatisé des infractions et pilotage des marchés afférents – dont le marché CNT 4 passé en 2015) et son implication directe dans la mise en œuvre de la politique de sécurité routière du gouvernement.

2.3.4 L’évolution du mandat de l’ANTAI

Le traitement des amendes de stationnement dépenalisées devant être transféré aux collectivités territoriales, la gestion des forfaits de stationnement payant (FSP) aurait dû sortir en 2018 du champ d’activité de l’ANTAI et diminuer d’autant son périmètre opératoire. Cependant, le décret n° 2015-575 du 27 mai 2015 a élargi ses missions au traitement automatisé de l’avis de paiement du forfait de post-stationnement et à l’émission, le cas échéant, du titre exécutoire correspondant. Les conditions de participation de l’ANTAI au traitement des FSP et à la perception de redevances pour services rendus sont en cours de définition. L’agence devra adapter toute la chaîne de traitement informatisé des avis de contravention aux spécificités des FSP avant 2018. Une dotation en fonds propres de 5 M€ lui a été attribuée en janvier 2015 pour lui permettre d’assurer la maintenance évolutive de ses applications informatiques et d’en définir les spécificités.

3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires

3.1 La régularité de l'exécution budgétaire

Aucune anomalie dans l'exécution budgétaire n'a été observée.

La Cour relève que le programme 751-*Radars* a bénéficié, jusqu'en 2013 de reports de fait d'AE : celles qui, au cours d'exercices antérieurs, après avoir été consommées pour des montants supérieurs aux engagements juridiques de l'Etat redevenaient, après « retrait », disponibles.

L'article 160 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), précise que ces AE sont indisponibles, sauf arrêté du ministre chargé du budget en disposant autrement. Sur les programmes du CAS concernés, les crédits étant votés en AE=CP et étant disponibles, en fonction des recettes, également en AE=CP, il en résulte un excès du montant des CP disponibles par rapport à celui des AE disponibles.

Le décalage croissant constaté entre les AE et les CP sur le programme 751 (*voir supra*) résulterait pour partie d'un défaut de mise à jour des engagements juridiques pris dans le cadre de marchés à bons de commande, dont certains, malgré leur ancienneté, sont encore comptabilisés comme restes à payer au 31 décembre 2015 (90,7 M€). Le volume de ces crédits « orphelins » n'a pas pu être déterminé de manière détaillée par le CBCM du ministère de l'écologie au cours de l'exercice 2015.

Tableau n°8 : Reports AE et CP – Année 2015

| | | Crédits AE | Crédits AE ouverts par PLF/LFI | Mouvements AE | Reports N-1 > N (TF) en AE | Reports N-1 > N (hors TF) en AE | Autres mouvements AE | Blocages de crédits et mises en réserve en AE | Consommation AE | Disponible budgétaire en AE |
|------------------|--------------------------|---------------|--------------------------------|------------------|----------------------------|---------------------------------|----------------------|---|-------------------------|-----------------------------|
| Centre financier | | EUR | EUR | EUR | EUR | EUR | EUR | EUR | EUR | EUR |
| 0751 | Radars | 218 521 973 | 217 118 000 | 2 619 248 | 1 398 054 | 11 221 194 | -10 000 000 | 3 | 206 394 888 | 12 127 085 |
| 0753 | ContrModCircStatioRo | 30 000 000 | 30 000 000 | | | | | | 30 000 000 | 0 |
| 0754 | ContrEquipCollocTran | 1 239 654 022 | 667 191 234 | 572 462 788 | | 572 462 788 | | | 635 084 728 | 604 569 294 |
| 0752 | FichierNatPermisCond | 29 284 248 | 21 882 000 | 7 402 248 | | 7 402 248 | | 6 267 | 25 589 521 | 3 694 727 |
| 0755 | Désendettement de l'Etat | 440 905 434 | 440 905 434 | | | | | | 411 101 205 | 29 804 229 |
| | | | | | | | | | | |
| | | Crédits CP | Crédits CP ouverts par LFI | Mouvements de CP | Reports N-1 > N en CP | Autres mouvements CP | Consommations CP | Montants de CP pré-enregistrés | Montants de CP facturés | Disponible budgétaire en CP |
| Centre financier | | EUR | EUR | EUR | EUR | EUR | EUR | EUR | EUR | EUR |
| 751 | Radars | 283 935 959 | 217 118 000 | 66 817 959 | 76 817 959 | -10 000 000 | 182 400 811 | 4 403 | -110 964 | 101 535 148 |
| 753 | ContrModCircStatioRo | 30 000 000 | 30 000 000 | | | | 30 000 000 | | | 0 |
| 754 | ContrEquipCollocTran | 1 240 385 172 | 667 191 234 | 573 193 938 | 573 193 938 | | 635 502 263 | 0 | 0 | 604 882 909 |
| 752 | FichierNatPermisCond | 35 151 111 | 21 882 000 | 13 269 111 | 13 269 111 | | 26 591 778 | 0 | 0 | 8 559 333 |
| 755 | Désendettement de l'Etat | 440 905 434 | 440 905 434 | | | | 411 101 205 | | | 29 804 229 |

Source : Cour des comptes - Chorus 2016

3.2 La soutenabilité budgétaire

Le périmètre de la mission du CAS « *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* » devrait être modifié au 1^{er} janvier 2018 par la mise en œuvre de la décentralisation et de la dépenalisation du stationnement payant, inscrite dans la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 portant modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

Pour préparer la mise en œuvre de cette réforme, une mission interministérielle pour la décentralisation du stationnement (MIDS) a été créée en juillet 2014. Le préfet Stéphane ROUVÉ a été nommé en juin 2015 conseiller du Gouvernement, chargé de la direction opérationnelle de la décentralisation du stationnement payant et de la reprise du pilotage de cette mission. Celle-ci a pris la forme d'une direction de projet rattachée au secrétariat général du ministère de l'intérieur, chargée de la conception et du suivi des nouvelles modalités de traitement par l'ANTAI des avis de paiement des futurs FPS qui seront adressés aux usagers ainsi que la mise en place de la juridiction administrative spécialisée appelée à gérer les recours contentieux.

Le cadre normatif de la réforme fait l'objet d'un projet d'ordonnance relatif à la gestion, au recouvrement et à la contestation du forfait de post-stationnement prévu à l'article L.2333-87 du CGCT.

La loi MAPTAM a prévu que cette réforme devait être neutre sur le plan budgétaire pour l'Etat comme pour les collectivités territoriales. Cependant, la décentralisation du stationnement de surface payant aura un impact à la baisse sur les recettes de la 2^{ème} section du CAS. La DGCL a indiqué à la Cour qu'elle travaille à déterminer les composantes du nouvel équilibre général du compte dans le strict respect du principe de neutralité posé par la loi. Toutefois, les modalités de compensation des communes, des groupements de communes et des autres bénéficiaires du produit des amendes de police (STIF et Région Ile de France) n'ayant pas encore été définies, il est à ce stade difficile d'appréhender les conditions concrètes de la mise en œuvre de cette réforme.

La direction du budget participe également aux travaux préparatoires à la mise en œuvre de la décentralisation et de la dépenalisation du stationnement payant engagés en 2014. La loi de finances pour 2016 prévoit pour compenser la perte des recettes de l'Etat, estimée 95 M€, de prélever cette somme à partir de 2018 sur les 170 M€ de recettes issues du contrôle-sanction automatisé (radars) aujourd'hui reversé aux collectivités territoriales en application de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 pour 2006.

Pour les collectivités territoriales ne disposant pas de stationnement payant de surface, la compensation de la perte des recettes s'effectuerait par le redéploiement à l'intérieur du programme 754 d'une partie des amendes de police. Les enveloppes départementales dédiées aux communes de moins de 10 000 habitants seraient particulièrement visées par cette mesure

L'incertitude demeure par ailleurs sur l'efficacité du stationnement de surface payant dépenalisé et sur le bénéfice que pourront effectivement en tirer les collectivités territoriales en 2019, alors que son paiement spontané est réputé faible. Enfin, les dépenses liées à la mise en œuvre opérationnelle de la réforme du stationnement payant au cours des trois prochaines années ne sont pas chiffrées en 2015.

Les enjeux de cette réforme sont multiples puisqu'il s'agit de passer d'une organisation pénale identique sur l'ensemble du territoire national, assortie d'une amende forfaitaire de faible montant (17 euros) à la gestion décentralisée d'une redevance d'occupation du domaine public, dont le montant forfaitaire serait augmenté de manière significative.

L'équilibre général du CAS est fondé sur la robustesse du dynamisme de la recette, au demeurant en contradiction avec les objectifs de la politique de sécurité routière de baisse tendancielle des infractions au code de la route, et tout particulièrement celles liées à la vitesse³¹.

Il est malaisé de prévoir la façon dont les recettes du CAS vont évoluer. La tendance à l'augmentation moyenne de la vitesse se confirme en 2015 (+ 1%). Mais le nombre d'infractions relevées au titre du contrôle automatisé a été inférieur à celui de 2014 (-1%), pour partie en raison de la réduction du nombre de radars mobiles et embarqués en 2015 et d'une baisse de disponibilité de l'ensemble des radars liée à la chaleur

³¹ En 2014, les résultats de la mortalité routière étaient en augmentation de + 3,5% et l'accidentalité routière liée à la vitesse de +17,6%.

estivale, alors même que la DSCR avait pratiquement atteint l'objectif de 4 200 dispositifs installés.

Le niveau des recettes est fonction de facteurs très divers, qui ne sont pas tous faciles à appréhender par l'administration - en particulier ceux qui relèvent du comportement des conducteurs, français et étrangers.

Les données de la performance des radars (les nouveaux radars « feux rouges » ou les « radars chantiers » engendrent *a priori* plus de recettes), celles du système de verbalisation électronique, ainsi que l'amélioration du taux d'encaissement des amendes, notamment celles infligées aux véhicules immatriculés à l'étranger et aux véhicules professionnels³² ont également un impact direct sur le niveau des recettes.

Les véhicules immatriculés à l'étranger représentent 13,6 % des infractions relevées par des dispositifs de contrôle automatique en 2015 et 19,1 % des avis de contravention du contrôle automatisé. Le taux de paiement des amendes forfaitaires pour l'ensemble des pays européens partenaires est de 70,6% pour la période allant d'octobre 2014 à janvier 2016 (en premier lieu l'Allemagne et les Pays-Bas) contre 79% pour les contrevenants français. Une nouvelle directive (2015/413/UE), prise sur la base « transports » et non plus « coopération policière » est entrée en vigueur le 6 mai 2015 et a été transposée par la France par l'article 35 de la loi 2015-993 du 17 août 2015. Elle devrait permettre de meilleurs échanges d'information entre les pays membres et la mise en place du système EUCARIS devrait faciliter la progression du taux de paiement spontané des contraventions. Toutefois, si le périmètre des échanges de données s'est élargi en 2015 avec l'entrée de la Pologne et de la Roumanie dans le processus, les conditions techniques sont loin d'être réunies (taux important de rebuts de lecture dus à l'absence d'harmonisation des systèmes électroniques de reconnaissance des plaques d'immatriculation).

³² La sinistralité routière professionnelle (poids lourds et déplacements en mission) est la première cause de mortalité au titre des accidents du travail (DPT 2016)

Dans ces conditions, il paraît nécessaire de procéder à des estimations prudentes des recettes des amendes de la circulation au cours des prochaines années.

3.3 La démarche de performance

La description des indicateurs retenus participe à l'information du citoyen et de ses représentants sur la politique de contrôle et de sanction des infractions au code de la route, composante essentielle de la politique de sécurité routière.

Ces indicateurs sont fonction de trois éléments :

- la mesure du résultat (vitesses moyennes, lettres de restitution ou de retrait de points)
- la mesure de l'activité (part du PVé dans les contraventions, nombre de lettres de restitution ou de retraits de points)
- le montant de la recette (taux de disponibilité des radars, pourcentage d'avis de contravention par rapport au nombre d'infractions)

Les rapports et les projets annuels de performance annexés aux lois de finances évoluent et gagnent en clarté d'année en année. Le PLF 2016 propose une nouvelle maquette de la performance et réduit le nombre d'indicateurs du programme 751.

3.3.1 Le programme 751-Radars

Ce programme vise un objectif unique, l'efficacité du système de contrôle automatisé de la vitesse. Quatre indicateurs étaient proposés en 2015 :

- l'évolution des vitesses moyennes ;
- l'évolution des excès de vitesse par rapport au nombre d'infraction relevées par les radars (supprimé en 2016) ;
- le taux d'avis de contraventions au regard du nombre d'infractions constatées ;
- le taux de disponibilité des radars.

Indicateur 1.1 : Evolution des vitesses moyennes

L'impact socio-économique du dispositif de contrôle automatisé sur le comportement des conducteurs est évalué à partir des vitesses

moyennes. La vitesse moyenne n'a pratiquement pas baissé entre 2014 (79,8 km/h) et 2015 (79,3 km/h).

- Indicateur 1.2 : Evolution des excès de vitesse de plus de 30 km/h et de plus de 40 km/h. Les taux atteints étant devenus très marginaux (- de 1% des infractions), cet indicateur est retiré en 2016.

- Indicateur 1.3 : Taux de transformation des messages d'infractions envoyés par rapport au nombre d'infractions relevées par les radars vitesse.

Cet indicateur mesure la performance de l'opérateur ANTAI, auquel ont été confiés la captation et l'enregistrement des messages d'effraction et leur transformation en avis de contravention. Un contrat d'objectifs et de performance pluriannuel (COP) a été signé avec l'Etat en 2012 (*voir supra*). L'efficacité du processus a un impact direct sur les recettes des amendes. Depuis 2014, les documents budgétaires distinguent les ratios des immatriculations françaises de ceux des immatriculations étrangères (pour les pays échangeant les données d'immatriculation avec la France).

En 2015, le taux moyen de recouvrement des AF est de 79% pour les véhicules immatriculés en France ; de 72% pour ceux immatriculés dans l'un des huit Etats avec lesquels la France a conclu des accords d'échanges de données³³ ; de 46% pour les véhicules de propriétaires ressortissant d'un autre Etat.

Le taux moyen de recouvrement des AFM est de 20,8% pour les immatriculations françaises, de 19,9 % pour celles relevant des huit Etats précités et de 13,5% pour les immatriculations dans un autre Etat.

Les motifs de l'écart significatif entre le taux de recouvrement des amendes forfaitaires issues du contrôle automatisé et celui des amendes majorées ne sont pas clairement expliqués par l'administration. Par ailleurs, il n'existe pas d'informations fines sur les taux moyens de recouvrement pour les autres catégories d'amendes de la circulation, ni

³³ Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse, Allemagne, Espagne, Roumanie, Pologne

pour celles du stationnement de surface (*voir supra*) – situation qui ne permet pas de prendre la mesure de leur efficacité en termes budgétaires.

Indicateur 1.4 : Taux de disponibilité des radars

Cet indicateur a un impact direct sur le montant de la recette et permet de mesurer l'efficacité du dispositif. Il s'agit du rapport moyen annuel entre le nombre d'équipements en état de fonctionnement et le nombre d'équipements mis en service.

Après un niveau élevé atteint en 2012 (94,5 %), l'année 2013 avait été marquée par une chute brutale due à la mise en place d'un nouveau marché de maintenance et aux perturbations liées à la mise en place de l'écotaxe. L'indicateur opposable au nouveau prestataire est le taux de maintenance, fixé à 92 % pour 2014, année qui a connu par ailleurs un taux de disponibilité en amélioration (92,6%).

Les estimations de la DSCR sur la base du premier semestre 2015, permettent de chiffrer à 93% le taux de disponibilité des radars pour cette année- avec un parc stabilisé autour de 4 200 équipements. La refonte de la « stratégie radars » annoncée par le Premier ministre le 22 octobre 2015 portant à 4 700 le plafond des équipements d'ici 2018 et multipliant par 4 le nombre de zone sécurisées par des équipements de contrôle automatisés risque de bousculer le fragile équilibre entre maintenance et modernisation atteint en 2015.

3.3.2 Les programmes 752-FNPC et 753-PVé

Compte tenu du faible montant des crédits, ces programmes ne disposent que d'un seul indicateur chacun.

3.3.2.1 Indicateur du programme 752-FNPC : nombre total de lettres de restitution et de retrait de points (du point de vue du citoyen)

Cet indicateur mesure les évolutions du comportement des conducteurs. Il est repris dans le document de politique transversale (DPT) « Sécurité routière » et, depuis 2013, décliné en deux sous-indicateurs portant sur le nombre de lettres de restitution de points et le nombre de lettres de retrait, permettant d'articuler le volet prévention et le volet sanction de la politique de sécurité routière. Les prévisions 2015 étaient de 8,4 millions de lettres pour les restitutions et de 8,9 millions pour les retraits. La prévision actualisée fin 2015 est très inférieure avec

de 7,3 millions de lettres pour la restitution de points et 7,9 millions de lettres pour les retraits.

3.3.2.2 Indicateur du programme 753-PVé : part des procès-verbaux électroniques dans les contraventions de police de circulation dressées par les services de l'Etat

Cet indicateur évalue le degré de couverture par le PVé des contraventions émises par les services de l'Etat et constitue un deuxième indicateur de la performance de l'ANTAI. En 2015, les forces de sécurité intérieure (police et gendarmerie nationales) sont toutes équipées d'outils nomades électroniques de verbalisation : le nombre de messages d'infractions émis par voie électronique (MIF) s'élève à 19,8 millions en 2014, donnant lieu à 18,5 émissions d'avis de contravention par le CNT de Rennes en 2014. En prévision 2015, 20 millions d'avis de contraventions ont été prévus par le PAP. L'objectif de généralisation du PVé électronique étant atteint, il n'existe, pour autant, pas d'informations plus détaillées sur l'amélioration des taux de recouvrement de ces avis. Le nombre de MIF émis par les agents des collectivités territoriales, qui commencent à s'équiper auprès de l'ANTAI sur la base du volontariat s'élève pour l'ensemble des collectivités territoriales à 16,1 millions en 2015. Il était de 14,7 millions en 2014. La présentation et l'analyse de la performance devraient évoluer en 2016 et la mesure de l'efficacité du PVé dans son ensemble doit progresser.

4 Recommandations de la Cour

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014

La Cour avait formulé au titre de 2014 les trois recommandations suivantes :

1 - préparer la suppression du CAS, qui manque de justification dans son principe et que la perspective de la décentralisation du stationnement payant et la tendance à la baisse des autres recettes rendent, de toute façon, pertinente à terme ;

2 - dans l'immédiat, établir la programmation budgétaire en fonction de prévisions de recettes prenant mieux en compte les informations disponibles au moment du vote de la loi de finances initiale.

3 - en tenant compte de la décentralisation du stationnement payant, supprimer le partage formel du CAS en deux sections et réduire le nombre de programmes, source de complexité.

Les recommandations antérieures de la Cour sur la suppression des sections du compte, le plafonnement de l'ensemble des dépenses et, à terme, la suppression du CAS lui-même n'emportent pas l'adhésion du ministère de l'Intérieur. La DGCL considère que les effets de la dépenalisation et la décentralisation des amendes de stationnement, que le législateur a voulue neutres pour le budget de l'Etat, ne remettent en cause ni le principe du CAS, ni le fonctionnement particulier du programme 754. La DSCR est favorable, pour ce qui la concerne, à la fusion des programmes 751, 752 et 753 et prépare des propositions allant dans ce sens.

La recommandation formulée en 2014 portant sur la nécessité de prévisions de recettes tenant mieux compte des informations disponibles au moment du vote du budget est maintenue en 2015. Il en va de même de celle portant sur la suppression des deux sections et sur la réduction du nombre de programmes. La recommandation relative à la suppression, à terme, du CAS est désormais considérée comme sans objet compte tenu à la fois du report de la décentralisation du stationnement payant à 2018 et de la neutralité budgétaire qui en résultera pour le CAS du fait des dispositions de la loi MAPTAM.

4.2 Recommandations formulées au titre de la gestion 2015

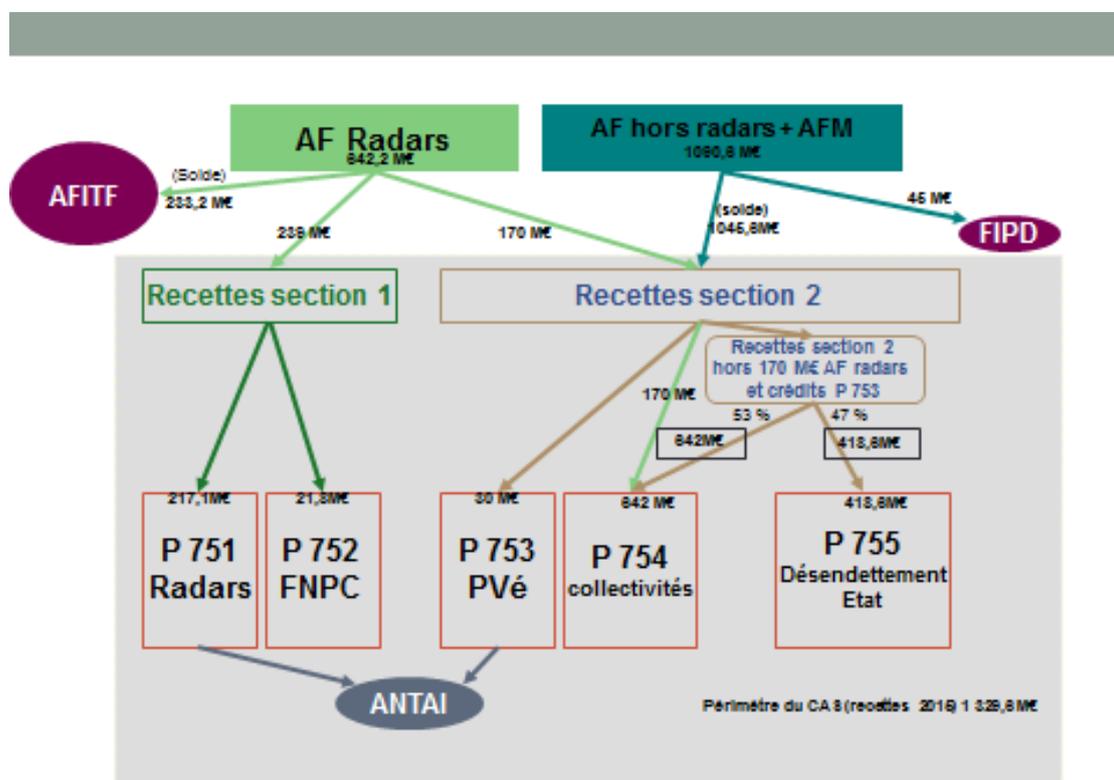
1- Etablir la programmation budgétaire en fonction de prévisions de recettes prenant mieux en compte les informations disponibles au moment du vote de la loi de finances initiale afin d'obtenir une meilleure adéquation entre la ressource mobilisée et le besoin réel de financement. Réduire le décalage important entre AE et CP du programme 751 en procédant à une analyse rigoureuse de l'état des engagements ouverts depuis 2011.

2- Consolider la tutelle de la DSCR sur l'opérateur ANTAI et améliorer le suivi de sa gestion.

3- Sans attendre, supprimer dès 2017 le partage formel du CAS en deux sections et réduire le nombre de ses programmes, source de complexité.

4- Anticiper les effets de la décentralisation et de la dépenalisation du stationnement payant au 1^{er} janvier 2018 sur le programme 754 et sur l'équilibre général du CAS.

Annexe n° 1 : Recettes 2015 du CAS (DB et Cour des comptes)



**Annexe n° 2 : Exécution - dépenses du CAS de 2009 à
2015 en M€ (source DB)**

| recettes en M€ | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Evol 2015/2014 | |
|---|----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------|
| Contrôle automatisé (radars vitesse, contrôles feux rouge et passage à niveaux) | 570,0 | 582,1 | 641,8 | 730,7 | 708,3 | 740,1 | 789,0 | 48,9 | 7% |
| AF | 457,1 | 468,4 | 539,0 | 619,9 | 579,3 | 611,7 | 642,2 | 30,5 | 5% |
| AFM | 112,9 | 113,7 | 102,8 | 110,8 | 129,0 | 128,4 | 146,8 | 18,4 | 14% |
| hors contrôle automatisé (PVélect - amendes carnets à souche) | 912,0 | 897,2 | 873,8 | 893,2 | 889,2 | 822,7 | 818,7 | -4,0 | 0% |
| AF | 503,2 | 526,0 | 523,3 | 588,6 | 568,3 | 527,8 | 534,9 | 7,1 | 1% |
| AFM | 408,8 | 371,2 | 350,5 | 304,6 | 320,9 | 294,9 | 283,8 | -11,1 | -4% |
| Ensemble recettes (AF radars et hors radars et AFM) | 1 482,0 | 1 479,3 | 1 515,6 | 1 623,9 | 1 597,5 | 1 562,8 | 1 607,7 | 44,9 | 3% |
| Dont recettes affectées au CAS | 212,1 | 212,1 | 1 299,6 | 1 296,09 | 1 382,3 | 1 315,1 | 1 329,6 | 14,5 | 1% |
| dont section 1 | 212,1 | 212,1 | 198 | 192 | 239,0 | 239,0 | 239,0 | 0,0 | 0% |
| dont section 2 | | | 1 101,6 | 1 104,09 | 1143,3 | 1076,1 | 1090,6 | 14,5 | 1% |
| Répartition des recettes par programme du CAS | 212,1 | 212,1 | 1 299,6 | 1 292,5 | 1 382,3 | 1 315,1 | 1 329,6 | 14,5 | 1% |
| <i>dont P 751</i> | 201,7 | 196 | 182 | 176 | 211 | 220,0 | 217,10 | 19,0 | 9% |
| <i>dont P 752</i> | 10,35 | 16,05 | 16 | 16 | 28,0 | 19,0 | 21,9 | -19,0 | -100% |
| Sous-total section 1 | 212,05 | 212,05 | 198 | 192 | 239,0 | 239,0 | 239,0 | 0,0 | 0% |
| <i>dont P 753</i> | | | 21,2 | 37,1 | 29 | 31,6 | 30,0 | -1,6 | -5% |
| <i>dont P 754</i> | | | 647,8 | 594,4 | 670,5 | 633,5 | 642,0 | 8,5 | 1% |
| <i>dont P 755</i> | | | 432,6 | 469,0 | 443,8 | 411,0 | 418,6 | 7,6 | 2% |
| Sous-total section 2 | 0 | 0 | 1101,6 | 1100,5 | 1143,3 | 1 076,1 | 1 090,6 | 14,5 | 1% |

| | | | | | | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------|------------|
| Dépenses en CP par programmes du CAS | 180,1 | 200,3 | 683,9 | 1 375,4 | 1 315,1 | 1 332,9 | 1 285,6 | -47,3 | -4% |
| <i>dont P 751</i> | 168,52 | 188,64 | 228,4 | 197,7 | 218,7 | 197,8 | 182,4 | -15,4 | -8% |
| <i>dont P 752</i> | 11,63 | 11,69 | 12,4 | 29,2 | 22,8 | 18,0 | 26,6 | 8,6 | 48% |
| <i>dont P 753</i> | | | 21,2 | 43,4 | 29,0 | 31,6 | 30,0 | -1,6 | -5% |
| <i>dont P 754</i> | | | 59,6 | 646,5 | 598,1 | 670,8 | 635,5 | -35,3 | -5% |
| <i>dont P 755</i> | | | 362,2 | 458,6 | 446,6 | 414,8 | 411,1 | -3,7 | -1% |
| Solde BUDGETAIRE | | | 615,7 | -82,9 | 67,2 | -17,8 | 44,0 | 61,8 | -347% |

| | | | | | | | | | |
|--|---------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| Pour mémoire Répartition recettes hors CAS (AFITF - FIPD - fonds emprunts toxiques en 2012)* | 1 270,0 | 1 267,3 | 216,0 | 331,4 | 215,2 | 247,7 | 278,1 | 30,4 | 112% |
|--|---------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|